



L'accaparement des terres au Costa Rica : le cas des entreprises productrices d'ananas

Communication dans le cadre du Forum Mondial des Droits de l'Homme et de l'atelier du programme Lascaux* Le droit et l'accaparement des terres dans les pays du Sud
Nantes, 23 mai 2013

Edgar Fernandez Fernandez
Chercheur invité au Collegium de Lyon
Chercheur associé à l'Institut Ouest : Droit et Europe de Rennes 1

Introduction

Le phénomène de l'accaparement de terres, tel qu'il se présente dans d'autres régions du monde et même dans certains pays latino-américains, n'a pas, jusqu'à présent, été perçu comme un problème concernant le Costa Rica. Pour autant, ce constat ne permet pas d'écarter la présence dans ce pays d'un autre phénomène très proche et dont les limites avec celui de l'accaparement restent ambiguës : celui de la concentration des terres agricoles.

Ainsi, d'après une synthèse réalisée en 2011 par un consultant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur des études que cette organisation internationale avait contracté en 2010 autour de la concentration et des investissements étrangers sur la terre dans 17 pays d'Amérique latine et des Caraïbes¹, le phénomène de l'accaparement des terres en sens strict, ou « *land grabbing* » selon la terminologie utilisée dans la synthèse, ne serait présente, et cela que dans un stade initial, que dans deux des pays étudiés par cette étude : l'Argentine et le Brésil². Quant au Costa Rica, il serait classé parmi

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, 55 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

² Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, p. 27. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

les trois pays qui présentent un niveau « *moyen-bas* » de concentration et d'investissement étranger sur les terres³.

Néanmoins, les conclusions de cette synthèse sont fondées sur une définition très restrictive du « *land grabbing* », caractérisée par trois éléments : 1) des transactions sur des extensions de terre « *considérables* »⁴ ; 2) la participation d'un gouvernement autre que celui du pays hôte ; 3) la production d'aliments de consommation massive comme objectif de la transaction⁵. Cette approche restrictive a été critiquée par un groupe de commentateurs qui a analysé « *depuis une perspective internationale plus large* » lesdites études que la FAO avait contracté en 2010⁶. Ces commentateurs, à partir d'une notion plus large de l'accaparement des terres fondée sur 10 caractéristiques décrites dans leur travail, sont arrivés à la conclusion que l'ampleur de ce phénomène en Amérique latine et dans les Caraïbes est beaucoup plus grande que ce que l'on pensait antérieurement, qu'il est présent de façon inégale dans les différents pays et que les conditions et les tendances actuelles permettent de prévoir qu'il s'étendra et sera plus récurrent dans un futur proche⁷. Cependant, même en se fondant sur cette notion plus large, l'accaparement des terres n'est pas présenté comme un phénomène clairement présent au Costa Rica. En effet, selon les résultats de cette nouvelle analyse, 10 pays présentent un degré élevé d'accaparement des terres, trois pays présentent un niveau moyen et seulement quatre pays, parmi lesquels le Costa Rica, présentent très peu ou aucune évidence d'accaparement des terres⁸.

D'après la synthèse de 2011, les trois secteurs de production agricole sur lesquels a été constaté un plus grand niveau de concentration et d'investissements étrangers sur des terres au Costa Rica sont ceux de la banane, l'ananas et le palmier à huile : « *dans le cas de la banane et de l'ananas, les compagnies multinationales Chiquita, Dole et Fresh del Monte contrôlent plus de 50 % des plantations et sont fortes dans la sphère de la commercialisation. D'autre part, dans le cas du palmier à huile, on observe une large présence étrangère (60 % de la superficie)* »⁹.

Cet article vise à étudier la concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas pour l'exportation au Costa Rica, en s'intéressant notamment à dégager des caractéristiques normalement attribuées à l'accaparement des terres, telles que : des investissements fonciers à grande échelle, souvent par des acteurs étrangers - lesquels sont controversés du fait des

³ Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, p. 21. [En ligne] Disponible sur :

<http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

⁴ L'auteur fait référence aux « *transactions de terres supérieures à 1 000 ha ou au chiffre qui résulte relevant selon le pays concerné* ». Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, p. 50. [En ligne] Disponible sur :

<http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

⁵ Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, p. 27. [En ligne] Disponible sur :

<http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

⁶ Borras, Saturnino M., Franco, Jennifer C., Kay, Cristobal et Spoor, Max, *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: visto desde una perspectiva internacional más amplia*, FAO, 2011, 65 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/estudios/borras.pdf>. Consulté le 19 avril 2013.

⁷ *Ibid.*, p. 5-9.

⁸ *Ibid.*, p. 17-19.

⁹ Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, p. 18. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

questions qu'ils posent en termes de sécurité alimentaire, d'impacts sociaux, culturels et environnementaux négatifs pour les populations locales -, de la facilitation de ce phénomène par les Etats récepteurs eux-mêmes et, en général, de non respect des droits de l'Homme de ces populations.

Le cas de l'ananas a été choisi parmi les autres car cette culture a connu un accroissement exponentiel ces vingt dernières années en termes de nombre d'hectares plantés, notamment pour être exportée aux Etats-Unis et vers les pays membres de l'Union européenne¹⁰, et continue à se répandre. Selon les chiffres officiels du ministère de l'Agriculture et de l'Elevage¹¹, entre 1990 et 1995 le nombre d'hectares dédiés à la culture de l'ananas est resté relativement stable : 6 050 en 1990, 7 000 en 1993 et 6 064 en 1995. C'est à partir de là que l'on commence à observer un accroissement plus soutenu et important du nombre d'hectares : 8 195 en 1996, 12 500 en 2000, 26 821 en 2005 et 45 000 en 2010 et 2011. Ces chiffres sont cependant contestés par des analystes qui indiquent qu'ils n'ont pas de rapport avec la réalité, aussi bien en ce qui concerne le nombre d'hectares utilisés, considéré comme sous-évalué, qu'en ce qui concerne la stagnation de ce chiffre ces dernières années : d'une part, la perception des agriculteurs et des communautés locales est que chaque semaine des nouvelles terres sont converties à cette culture et, d'autre part, les chiffres officiels sur le volume de l'ananas exporté indiquent que celui-ci augmente chaque année¹². On pourrait même estimer que la demande de terres par des entreprises productrices d'ananas devrait croître dans les années à venir si la demande pour ce produit continue à augmenter sur les marchés internationaux, car il y aura alors un besoin accru de disposer de plus en plus de terres pour établir les cultures¹³.

Les origines de la production d'ananas pour l'exportation au Costa Rica se situent dans les années 1960, lorsque la Compañía Piñera del Sur, associée à la Compañía Bananera de Costa

¹⁰ D'après le ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, en 2011 ont été exportées 1 746 813 tonnes métriques d'ananas. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 22, Serie Cronológica 2008-2011*, San José, SEPSA/MAG, 2012, p. 87 et 91. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00305.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

¹¹ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico N° 12*, San José, SEPSA/MAG, 2001, p. 16. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00029.PDF>. Consulté le 27 avril 2013, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 17*, San José, SEPSA/MAG, 2007, p. 67. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/sepsa-boletin-estad-17.pdf>. Consulté le 27 avril 2013, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 19, Serie Cronológica 2004-2008*, San José, SEPSA/MAG, 2009, p. 19. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00149.pdf>. Consulté le 27 avril 2013, et Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 22, Serie Cronológica 2008-2011*, San José, SEPSA/MAG, 2012, p. 19. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00305.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

¹² Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 14. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013, et COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, « Piña, mentiras y acaparamiento de tierras », 24 janvier 2013. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/pina-mentiras-y-acaparamiento-de-tierras/>. Consulté le 2 mai 2013.

¹³ Dans ce sens, Oliver Bach fait le constat suivant : « Les terres dédiées à la production de l'ananas commencent à devenir insuffisantes. Les régions traditionnelles pour cultiver le fruit, telles que la zone nord et la zone atlantique se trouvent saturées à cause de la haute demande par les entreprises productrices d'ananas qui y sont installées ». Bach, Oliver, « Informe final: Agricultura, agroforestería y cambio climático », in *Decimoséptimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2011 p. 5. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/1061-informe-xvii-agricultura>. Consulté le 26 avril 2013.

Rica de la multinational Chiquita, a essayé de produire une variété locale d'ananas pour l'exportation, sans grand succès. Dans les années 1970, la multinationale Del Monte Quality Fresh Fruit, à travers de sa filiale Pineapple Development Corporation (PINDECO), commence à produire pour l'exportation, dans la zone sud du pays (région Brunca), une variété hawaïenne avec de bons résultats. Le succès de PINDECO fait que dans les années 1980 la production d'ananas pour l'exportation se répand dans d'autres zones du pays, mais environ 90% de la production avait encore lieu dans la zone sud. Postérieurement, PINDECO incorpore à sa production une nouvelle variété, un hybride qu'elle a adapté aux conditions climatiques du sud du Costa Rica et qu'elle a mis sur le marché avec un énorme succès, au point d'être considérée comme une révolution dans l'agro-industrie de l'ananas : le M-2. PINDECO n'a cependant pas breveté cette nouvelle variété, ce qui a permis à d'autres compagnies de reproduire cet hybride qu'on a nommé Dorée ou « Golden »¹⁴. Le succès de cette variété, l'application d'un « paquet technologique » à base de nombreux produits chimiques pour augmenter la production et la haute demande de ce produit dans les marchés internationaux ont provoqué une rapide expansion de la culture de l'ananas pour l'exportation dans d'autres zones du pays, notamment par le biais de grandes entreprises multinationales.

Aujourd'hui, l'ananas est produit principalement dans trois zones du pays : sud (région Brunca), caraïbe (région Huetar Atlántica) et zone nord (région Huetar Norte). Dans chaque zone, la production d'ananas présente ses propres caractéristiques. Selon une étude de 2005, dans la zone sud PINDECO était la seule entreprise présente, étant elle-même exportatrice de ses produits ; dans la zone caraïbe il y avait une forte présence de multinationales, avec presque aucun producteur local, la production étant dominée par 5 grandes compagnies principalement, et la zone nord était celle où il y avait une plus forte présence de petits et de moyens producteurs, le nombre de grandes entreprises étant également plus élevé que dans les autres zones du pays¹⁵. La même étude indique que, dans la zone caraïbe, il y a eu une conversion très rapide de plantations de bananes, de terres dédiées à l'élevage et de zones boisées en champs d'ananas¹⁶.

A l'exception du bail passé entre l'Institut de développement agraire (IDA) et PINDECO sur un terrain d'environ 300 hectares dans la zone sud du pays, les investissements fonciers par des entreprises productrices d'ananas ne se font pas moyennant des contrats entre l'Etat costaricien et d'autres Etats ou des entreprises privées étrangères ou nationales, mais par des négociations, au cas par cas, avec chacun des propriétaires ou des personnes qui se disent « ayant-droits » sur les terres. Comme nous le verrons, la façon suivant laquelle ces entreprises arrivent à acquérir les terres est souvent très controversée car elles se servent des impacts environnementaux, sociaux et culturels négatifs causés par leurs propres activités comme moyen de dissuasion pour que les personnes décident finalement de leur vendre leurs terres.

On ne parle nullement d'investissements directs d'autres Etats au Costa Rica dans le foncier. Et, en ce qui concerne les entreprises privées étrangères, nous n'avons pas de données suffisantes pour affirmer que leurs investissements dans le foncier pour la production d'ananas relèvent d'une stratégie pour s'assurer de nouvelles sources de profit comme

¹⁴ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 6-8. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

¹⁵ *Ibid.*, p. 15, 16, 21, 37 et 38.

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

conséquence de la double crise financière et alimentaire de 2007-2008¹⁷. Les motivations de ces dernières pourraient venir simplement des bons prix et de la demande internationale de l'ananas, car cette activité a initié son essor bien avant de cette crise. Aussi, il est important de remarquer qu'au Costa Rica, les trois secteurs alimentaires dans lesquels on invoque une concentration de terres par des grandes entreprises étrangères et nationales – la banane, l'ananas et le palmier à huile – ne concernent pas la production de produits alimentaires de base, mais la production de fruits frais et d'huile de palme pour l'exportation, contrairement à l'une des caractéristiques principales affectant la récente vague d'investissements internationaux dans l'agriculture, cité par la FAO en 2009 : le déplacement de l'intérêt des investisseurs des cultures commerciales vers la production de produits alimentaires de base¹⁸. Par conséquent, les investissements dans ces secteurs ne sauraient être de nature à répondre à des stratégies d'un pays quelconque pour assurer sa sécurité alimentaire, ou d'une entreprise privée quelconque pour avoir le contrôle sur des terres agricoles et pour obtenir des profits à partir du besoin mondial d'aliments – en dehors des activités internationales classiques du secteur agro-alimentaire.

Aucune restriction quant à la taille des terrains privés ni quant à la nationalité des propriétaires n'existe dans la législation costaricienne. D'après Grace García Muñoz, chargée d'incidence politique de l'ONG COECOceiba – Amigos de la Tierra¹⁹, la quantité de terres dédiées à la production d'ananas dans les mains d'entreprises étrangères est l'une des principales questions posées aujourd'hui par le mouvement écologiste. Selon elle, le cas de PINDECO, dans la zone Brunca, est le plus clair. Cependant, la situation dans les zones Huetar Norte et Huetar Atlántica demeure relativement floue. La confusion surgit du fait qu'un nombre important de terrains utilisés pour la production de ce produit sont enregistrés au nom de petites sociétés commerciales, lesquelles, dans un nombre de cas inconnu, pourraient être des filiales d'entreprises multinationales ou même de grands groupes commerciaux nationaux.

Ce manque de visibilité du phénomène explique peut-être pourquoi la concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas, qui partage des caractéristiques avec l'accaparement des terres, est un sujet qui reste tabou au Costa Rica. Dans l'étude sur la concentration et les investissements étrangers sur la terre au Costa Rica contracté par la FAO en 2010²⁰, le consultant chargé de l'étude a consacré une partie à la perception de certains acteurs sociaux²¹ et politiques²², arrivant à la conclusion que ces acteurs « *ne perçoivent pas les phénomènes de concentration et d'investissements étrangers sur les terres comme un*

¹⁷ Cette double crise a été souvent présentée comme le déclencheur d'une nouvelle tendance « *consistant à acheter des terres pour externaliser la production alimentaire* ». GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », *Rapport de GRAIN*, octobre 2008, p. 2. [En ligne], disponible sur : <http://www.grain.org/fr/article/categories/14-les-rapports>, consulté le 22 avril 2013.

¹⁸ FAO, « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant », in *Perspectives Economiques et Sociales – Synthèses* n° 4, juin 2009, p. 1. [En ligne] Disponible sur : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357f/ak357f00.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

¹⁹ Communication par courrier électronique du 11 mars 2013.

²⁰ Tristán Donoso, Santander, « El Caso de Costa Rica », in Soto Barquero, Fernando y Gómez, Sergio (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, Roma, 2012, p. 209-230. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf. Consulté le 2 mai 2013.

²¹ La chambre d'exportateurs du Costa Rica (Cadexco), la chambre nationale de producteurs de palme (CANAPALMA) et l'association de services de promotion du travail (ASEPROLA).

²² Le parti Liberación Nacional, le Gouvernement de la Présidente Laura Chinchilla, le parti Unidad Social Cristiana et le front national d'appui à la lutte contre le traité de libre échange avec les Etats-Unis, le parti Frente Amplio et le parti Acción Ciudadana.

facteur qui menace le développement d'un modèle productif centré sur la participation des petits et des moyens producteurs »²³. Il conclut également que « *La perception en général des acteurs sociaux et politiques ne met pas en relief les phénomènes de concentration et d'investissement étranger sur des terres en tant que facteurs à considérer dans l'agenda de l'agriculture et de l'élevage, sauf s'agissant des organisations ayant une proposition politique alternatif au nouveau model économique et social* »²⁴. En plus, le sujet n'est nullement traité dans les rapports et dans les statistiques des institutions publiques agricoles en tant qu'élément méritant de faire l'objet d'un traitement politique et économique »²⁵. Pourtant, certains acteurs sociaux qui n'ont pas été considérés dans cette étude, comme l'ONG COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, essaient de positionner ces sujets dans la discussion publique et dans l'agenda politique, en faisant même référence expressément à l'accaparement des terres²⁶.

Pour les autorités costariciennes, il est clair qu'au Costa Rica il n'existe pas de phénomène d'accaparement des terres tel qu'il se présente dans d'autres pays du monde, mais en même temps, et c'est cela qui dérange, ces autorités semblent fermer les yeux devant l'acquisition controversée de terres par des grandes entreprises productrices d'ananas pour l'exportation²⁷. Dans un rapport de 2009, le ministère de l'Agriculture et de l'Elevage s'est efforcé de montrer qu'il y avait une importante participation de petits et moyens agriculteurs dans la production de l'ananas²⁸. Selon ce rapport, parmi les trois régions du pays dans lesquels cette activité se concentre, les régions Huetar Norte et Huetar Atlántica présentaient une « *large participation de petits et de moyens producteurs* »²⁹. Le ministère a également affirmé qu'il y avait « *seulement* » 150 grands producteurs, que 95 % des petits et des moyens producteurs étaient situés dans la région Huetar Norte, région responsable de 50 % de la production, et que 38 % de la surface cultivée – le rapport n'est pas clair quant à la question de savoir s'il fait référence à la région Huetar Norte ou à l'ensemble du pays – était en mains des compagnies multinationales³⁰.

²³ Tristán Donoso, Santander, « El Caso de Costa Rica », in Soto Barquero, Fernando y Gómez, Sergio (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, Roma, 2012, p. 210. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf. Consulté le 2 mai 2013.

²⁴ Il fait référence au front national d'appui à la lutte contre le traité de libre échange avec les Etats-Unis, le parti Frente Amplio et le parti Acción Ciudadana.

²⁵ Tristán Donoso, Santander, « El Caso de Costa Rica », in Soto Barquero, Fernando y Gómez, Sergio (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, Roma, 2012, p. 227-228. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf. Consulté le 2 mai 2013.

²⁶ COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, « Piña, mentiras y acaparamiento de tierras », 24 janvier 2013. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/pina-mentiras-y-acaparamiento-de-tierras/>. Consulté le 2 mai 2013.

²⁷ Voir les déclarations de Gloria Abraham Peralta, ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, dans une interview donnée lors du séminaire « Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe », organisé par le bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Santiago de Chile, le 14 et 15 novembre 2011. [En Ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/en/events/dinamicas-en-el-mercado-de-la-tierra-en-america-latina-y-el-caribe/>. Consulté le 22 avril 2013 : « *En el caso costarricense nosotros no tenemos un fenómeno de land grabbing, como se ha planteado a resultados de los estudios elaborados en toda América Latina, como el que se presenta en Africa, porque evidentemente cada país y cada circunstancia ha venido evolucionando históricamente de forma distinta (...)* ».

²⁸ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Síntesis analítica: Situación y tendencias del Sector Agropecuario 2004-2008*, San José, SEPSA/MAG, 2009, p. 35 et 36. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00220.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

²⁹ *Ibid.*, p. 35.

³⁰ *Ibid.*, p. 36.

Pourtant, l'auteur de l'étude sur le Costa Rica contracté par la FAO en 2010 a bien constaté un processus de concentration de terres, ce qui l'a amené même à s'interroger : « *De quelle façon ce processus croissant aura des conséquences sur la conflictivité sociale et sur la capacité d'accès au droit à l'alimentation du peuple costaricien ?* »³¹. Dans le cas spécifique de l'ananas, le rapporteur a constaté qu'« *il s'agit d'une production dans laquelle les phénomènes de concentration et d'investissements étrangers sur les terres existent et impactent la couverture agricole et d'élevage* »³².

Même si le phénomène de l'accaparement des terres au Costa Rica n'est pas tout à fait similaire à celui qui a lieu, par exemple, en Afrique, des conséquences négatives pour les populations rurales, souvent attribuées audit phénomène se retrouvent dans le cas costaricien de l'appropriation de terres par des entreprises productrices d'ananas. De telles conséquences ont été mentionnées, par exemple, dans un rapport de 2011 du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, lorsqu'ils essayaient de répondre à la question de savoir si les investissements étrangers dans la terre peuvent améliorer la productivité agricole et les moyens de subsistance des communautés rurales. La réponse à cette question a été : « *Si l'on croit les données sur cette « ruée vers la terre » déjà disponibles, c'est très rarement le cas. Il semble plutôt que ces investissements à grande échelle nuisent à la sécurité alimentaire, aux revenus, aux moyens de subsistance et à l'environnement des populations locales* »³³.

Nous analyserons d'abord les causes de ce phénomène de concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas qui présentent, au Costa Rica, des teintes d'accaparement des terres (I), ensuite le rôle important de l'Etat en tant que facilitateur de ce phénomène (II), et pour finir les moyens juridiques dont disposent les municipalités pour y faire face (III).

³¹ Tristán Donoso, Santander, « El Caso de Costa Rica », in Soto Barquero, Fernando y Gómez, Sergio (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, Roma, 2012, p. 211. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf. Consulté le 2 mai 2013.

³² *Ibid.*, p. 222. L'étude indique également que la commercialisation de l'ananas est contrôlée par 7 grandes compagnies, parmi lesquelles DOLE, Del Monte, FYFFES et Chiquita. *Ibid.*

³³ HLPE, *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011, p. 9. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

I. Les causes

Le phénomène de concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas au Costa Rica, avec des visées d'accaparement des terres, semble être la conséquence d'un mélange entre le modèle agro-industriel adopté par le pays (A) et les impacts environnementaux, sociaux et culturels de l'expansion sans contrôle des plantations d'ananas (B).

A. Le modèle agro-industriel adopté par le pays

On attribue à l'expansion de la culture d'ananas la disparition d'une grande quantité d'hectares destinés à l'agriculture et à l'élevage traditionnels, convertis en champs d'ananas, appelés aussi « des déserts verts »³⁴. Ce phénomène est souvent englobé plus largement dans un autre : l'adoption par le pays d'un modèle agro-industriel centré sur la production pour l'exportation au détriment de la production de produits alimentaires de base nécessaires pour l'alimentation locale³⁵.

Dans cette même voie, les ONG et les organisations paysannes invoquent souvent parmi les causes qui créent les conditions nécessaires à la concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas, le manque d'appui des politiques de l'Etat costaricien aux petits producteurs de produits alimentaires de base et, à l'autre extrême, l'appui au secteur agro-exportateur. Dans ce sens, d'après Gabriela Cuadrado Quesada et Soledad Castro Vargas³⁶, les politiques néolibérales ont eu des effets négatifs sur les petits et les moyens producteurs, car elles ont stimulé non seulement l'importation de produits alimentaires de base, qui se vendent sur le marché à des prix que les producteurs nationaux ne peuvent pas concurrencer, mais aussi un modèle d'exportation de produits agricoles qui privilégie des produits appelés « non traditionnels », avec pour conséquence l'abandon de l'agriculture paysanne et familiale. Pour ces auteurs³⁷, il s'agit de l'une des causes pour lesquelles les petits paysans, et même des indigènes, se voient obligés de vendre leurs terrains à bas prix et de migrer ailleurs.

Plus concrètement, Javiera Aravena Bergen énumère une série de raisons, qui sont toutes des conséquences directes des politiques publiques en matière agro-alimentaire et donc du modèle agro-industriel adopté, pour lesquelles les petits et les moyens agriculteurs sont tentés de vendre ou même de louer leurs terres aux grandes entreprises productrices d'ananas : les variations dans les prix de leurs produits ne leur permettent pas d'avoir une stabilité économique raisonnable, l'Etat ne stimule pas la production par ce groupe d'agriculteurs et le prix de la terre augmente comme conséquence de la demande de terres pour la production d'ananas – par exemple, pour 2005, le prix de l'hectare dans la zone nord était passé de 2 000

³⁴ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 5 et 21. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

³⁵ *Ibid.*, p. 5, 36, 37, 40, 45 et 46.

³⁶ Cuadrado Quesada, Gabriela et Castro Vargas, Soledad, « La expansión del monocultivo de piña en detrimento de los derechos humanos », in Emanuelli, Maria Silvia, Jonsén, Jennie, et Monsalve Suárez, Sofía, *Azúcar roja, desiertos verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL et SAL, 2009, p. 170 et 172. [En ligne] Disponible sur : http://www.agroeco.org/socla/pdfs/Azucar_Roja_Desiertos_Verdes.pdf. Consulté le 26 avril 2013.

³⁷ *Ibid.*, p. 172.

à 5 000 ou 10 000 dollars américains et le prix de la location d'une hectare était passé de 15 000 à 60 000 colones costariciens³⁸.

La seule existence de ce type de politiques publiques suffit en elle-même pour qu'on puisse parler d'un déplacement déguisé des petits agriculteurs, car ceux-ci finissent par abandonner leurs terres, asphyxiés par le manque d'opportunités et par une lutte à inégalité d'armes avec de grandes compagnies agro-exportatrices qui proposent d'acquérir leurs terres. Tant que les politiques publiques n'abordent pas intégralement le problème, elles seront inefficaces pour éviter le phénomène de concentration des terres, malgré les bonnes intentions qui peuvent être affichées. Un exemple semblerait être la récente « Politique de l'Etat pour le secteur agroalimentaire et le développement rural costaricien 2010-2021 »³⁹. Ici, l'agriculture familiale est élevée au niveau de pilier (pilier 3) et de champ stratégique de cette politique et, en conséquence, différents instruments sont prévus dans le but de la promouvoir et de la fortifier⁴⁰. Cependant, cette politique n'évoque nullement le problème et les causes de la concentration des terres par des grandes entreprises étrangères ou nationales, que ce soit dans le champ de la production d'ananas ou dans un autre, les ignorant ainsi complètement. Par conséquent, aucune stratégie spécifique de lutte contre eux n'est prévue.

L'une des conséquences néfastes de l'accaparement et de la concentration des terres souvent invoquées comme résultat du déplacement de petits et moyens paysans producteurs d'une variété de produits alimentaires de base est celle de ses incidences négatives sur la sécurité alimentaire. Un exemple d'un cas concret dans lequel cette situation s'est produite est celui décrit dans une étude d'Ileana Isabel Arauz Beita en 2010⁴¹, dans lequel l'auteur évoque comment, à partir de 1979, les débuts des activités agricoles de la multinationale Del Monte à Buenos Aires de Puntarenas, à travers sa filiale PINDECO, ont modifié la structure agraire de la région : certains propriétaires ont vendu leurs terres à la compagnie et sont devenus ses employés, tandis que d'autres n'ont pas vendu mais sont partis ailleurs à la recherche d'un emploi et, en conséquence, des activités économiques telles que la culture de riz, de maïs, de haricots et de tubercules diminuent ou même disparaissent.

Précisément, et contrairement à ce qui sembleraient être les effets du modèle agro-industriel adopté par le Costa Rica, l'appui aux petits exploitants a été fermement conseillé par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondial, dans un rapport de 2011 sur les régimes fonciers et les investissements internationaux en agriculture, lorsqu'il a conseillé que « *plutôt que de les déplacer, les gouvernements devraient investir des ressources financières, humaines et scientifiques pour améliorer la production à petite échelle, aider les petits agriculteurs à*

³⁸ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 18, 21 et 50. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

³⁹ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021*, San José, SEPSA/MAG, 2011, 84 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00289.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 31 et 55-57.

⁴¹ Arauz Beita, Ileana Isabel, *Análisis del Sistema Turístico del Cantón de Buenos Aires: Insumo para un Diseño de Plan de Desarrollo en Turismo Rural*, 2010, p. 13 et 65. [En ligne] Disponible sur : http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1199/generalidades_canton_buenos_aires.html. Consulté le 19 avril 2013.

produire suffisamment pour avoir accès aux marchés locaux et régionaux et améliorer leurs conditions de vie »⁴².

B. Les impacts environnementaux, sociaux et culturels de l'expansion sans contrôle des plantations d'ananas

Dans un grand nombre de cas, l'expansion de la culture d'ananas s'est faite sans aucun contrôle effectif ni planification de la part des autorités publiques. En termes généraux, les entreprises ont établi leurs monocultures là, où et de la façon qu'elles ont voulu, sans aucun respect à l'égard de la législation environnementale existante. Cette façon d'agir a provoqué de sévères impacts environnementaux, sociaux et culturels pour les communautés locales, ce qui a facilité en même temps la possibilité pour les entreprises à l'origine de ces impacts de s'approprier des terres des petits et des moyens agriculteurs et éleveurs locaux. On pourrait même aller jusqu'à dire que la dégradation environnementale causée par les entreprises productrices d'ananas a été utilisée comme un moyen d'expulsion des paysans de leurs terres, au profit de ces mêmes entreprises.

Quelques unes des conséquences environnementales négatives de la culture « sans contrôle » d'ananas au Costa Rica, mentionnées de façon récurrente dans différents documents⁴³, sont les suivantes :

- Celles liées à l'utilisation de mauvaises pratiques pour la conservation des sols et au non respect des périmètres de protection des eaux superficielles dans lesquels la loi interdit l'abattage d'arbres : érosion des sols ; sédimentation et déviation des fleuves et des cours d'eau ; drainage de zones humides ; assèchement de puits et de cours et sources d'eau.
- Celles liées à une mauvaise gestion des déchets de l'ananas : reproduction de la mouche « charbonneuse » ou « des étables » (*Stomoxys calcitrans*), laquelle se nourrit du sang des animaux et, de ce fait, est très préjudiciable pour les élevages et même pour les populations humaines voisines car elles piquent aussi les humains et les animaux domestiques ; production de mauvaises odeurs.
- Celles liées au non respect de l'interdiction légale de convertir les forêts (secondaires et primaires) à d'autres usages : déboisement, perte de biodiversité, perte et isolation de la flore et de la faune sauvages.
- Celles liées à l'utilisation massive et sans contrôle de pesticides et d'autres produits chimiques : pollution des eaux souterraines et des eaux superficielles, y compris des

⁴² HLPE, *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011, p. 10 et 11. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

⁴³ Parmi d'autres : Comité Nacional de Costa Rica de Miembros de la UICN, *Pronunciamiento: crecimiento no controlado del monocultivo de piña trae graves consecuencias ambientales y sociales para Costa Rica*, San José, 2012, 4 p., Programa Estado de La Nación, *Cultivo de la piña: impactos ambientales*, 2005. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/apoyo-educativo/apoyo-para-sus-tareas>. Consulté le 26 avril 2013 ; Arauz, Luis Felipe, « Informe final: Agricultura: prácticas y desafíos ambientales 2011 », in *Decimotavo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2012, p. 3, 14-17. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/informe-actual/informe-por-capitulo/armonia/1221-informe-xviii-agricultura-practicas-y-desafios-ambientales>. Consulté le 26 avril 2013 ; Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 24-34. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

puits et des aquifères utilisés par les communautés locales pour se fournir en eau potable et des fleuves ou des cours d'eau utilisés par des éleveurs pour faire boire le bétail ; pollution de l'air que respirent ces communautés et les employés des compagnies productrices d'ananas.

Parmi les conséquences sociales et culturelles négatives communément citées dans ces documents nous trouvons les suivantes :

- Le déplacement des agriculteurs et des éleveurs de bétail.
- La transformation de zones de cultures pour l'alimentation en zones de monocultures pour l'agro-industrie et l'exportation.
- L'affectation de la santé des travailleurs et des communautés locales. Dans cette rubrique, il faut mentionner le fait que parfois les plantations d'ananas arrivent jusqu'à quelques mètres de distance des communautés voisines. Par exemple, à La Esperanza de Guápiles les plantations arrivent à quelques 15 mètres du salon communal, de l'école et des maisons, et à Cartagena elles arrivent à quelques mètres de la cantine de l'école⁴⁴.
- La modification du paysage et du climat local, qui produit à la fois des changements dans les habitudes, dans les coutumes et dans les opportunités de loisir, de partage avec la famille et les amis, d'implication dans des activités spirituelles, sociales et communales, et de repos pour les communautés, affectant leur santé mentale. Le changement du paysage est provoqué, entre autres, par la perte ou la diminution de zones pour les loisirs, d'espaces boisés avec de la flore et de la faune sauvages et de cours et sources d'eau. Ce changement du paysage provoque des changements dans le climat local, tels que des excès de chaleur, des fortes érosions, une désertification, une augmentation à l'exposition des rayons du soleil, la contamination et sédimentation des fleuves, l'augmentation des maladies, de fortes inondations, etc.⁴⁵.
- Le non respect des droits de travailleurs y compris celui de se syndiquer.
- L'absence de conditions de travail appropriées donnant lieu à des problèmes de santé des travailleurs.

La décision de vendre leurs terres aux entreprises productrices d'ananas est souvent présentée non pas comme un choix libre mais comme un choix imposé par les circonstances aux petits et moyens producteurs locaux, aussi bien du fait de ces impacts que du fait des pressions exercées par les entreprises sur eux⁴⁶ : *« d'autres paysans qui ont résisté sont restés « coincés » entre des entreprises productrices d'ananas et ont également été obligés de vendre, car les conditions auxquelles ils doivent faire face, aussi bien à cause des pressions des entreprises que de celles de l'environnement lui-même, les obligent à céder leurs terres. Bien que l'activité de production d'ananas a provoqué des hausses du prix de la terre, les*

⁴⁴ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 24 et 26. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 27, 28, 33 et 34.

⁴⁶ Les diverses pressions exercées par les entreprises productrices d'ananas sur les habitants et les producteurs locaux pour que ceux-ci leur vendent leurs terrains, sont souvent invoquées comme l'un des problèmes causés par ces entreprises. C'est le cas, par exemple, d'un communiqué de l'*Asociación Servicios de Promoción Laboral* (Aseprola) signé par son directeur exécutif : Salazar Alvarado, Omar, « La producción de piña en Costa Rica ». [En ligne] Disponible sur : <http://aseprola.net/leer.php/145>. Consulté le 26 avril 2013.

petits et les moyens producteurs sont tentés et subissent une pression pour vendre aux grands à des petits prix »⁴⁷.

Mis à part les impacts qui ont des effets sur la santé des communautés voisines, certains impacts affectent directement la possibilité de réaliser des activités agricoles et d'élevage dans les terrains avoisinants ou situés en aval et pénalisent donc économiquement ces agriculteurs et éleveurs, lesquels n'ont d'autre choix que de se convertir eux-mêmes en producteurs d'ananas, dans les cas où ils auraient les moyens de le faire⁴⁸, ou de vendre leurs terres. Quelques exemples sont la contamination, avec des produits chimiques, des eaux des fleuves et des cours d'eau qui sont utilisés en aval par des éleveurs pour donner à boire au bétail, l'impossibilité de cultiver d'autres produits à proximité des cultures d'ananas à cause des produits chimiques utilisés par celles-ci, et les effets négatifs que le fléau de la mouche des étables a sur le bétail⁴⁹. Le problème du fléau de la mouche des étables a été dénoncé par les éleveurs comme étant une forme de pression de la part des grandes entreprises productrices d'ananas envers les éleveurs de bétail afin que ceux-ci leur vendent leurs terres, lorsque lesdites entreprises réalisent de façon délibérée une mauvaise gestion des déchets d'ananas afin que la mouche se reproduise pour affecter les éleveurs locaux⁵⁰.

Au regard de tous ces problèmes, nous ne pouvons pas nous empêcher de mettre en question l'efficacité réelle des « systèmes de normes ». Dans un article publié en 2008⁵¹, mais qui a été présenté comme une communication en novembre 2005⁵², les auteurs faisaient voir que dans la région Huetar Norte du Costa Rica, toutes les firmes exportatrices d'ananas, les industries transformatrices et les grandes entreprises productrices de la région étaient déjà enregistrées aux Etats-Unis dans le cadre de la loi américaine sur le bioterrorisme promulguée en 2002⁵³ et toutes les firmes privées et une grande partie des grandes exploitations de plus de 10 ha possédaient déjà la certification EurepGAP (GLOBALGAP depuis 2007) ou étaient en cours

⁴⁷ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 21 et 22. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

⁴⁸ D'après Javiera Aravena Bergen, des petits et moyens producteurs locaux qui ont été tentés par la possibilité de faire du profit avec l'ananas, notamment dans la zone nord du pays, ont converti leurs cultures et leurs pâturages à la production d'ananas lorsqu'ils ont eu les moyens de le faire, vendant leurs produits aux multinationales qui les commercialisent après. *Ibid.*, p. 18 et 22.

⁴⁹ Voir Cuadrado Quesada, Gabriela et Castro Vargas, Soledad, « La expansión del monocultivo de piña en detrimento de los derechos humanos », in Emanuelli, Maria Silvia, Jonsén, Jennie, et Monsalve Suárez, Sofía, *Azúcar roja, desierto verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL et SAL, 2009, p. 170 et 172. [En ligne] Disponible sur : http://www.agroeco.org/socla/pdfs/Azucar_Roja_Desiertos_Verdes.pdf. Consulté le 26 avril 2013.

⁵⁰ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 22 et 23. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

⁵¹ Faure, Guy, Veerabadren, Sendy et Hocdé, Henri, « L'agriculture familiale mise sous normes. Un défi pour les producteurs d'ananas au Costa Rica ? », in *Economie Rurale* 303-304-305, janvier-juin 2008, p. 184-197. [En ligne] Disponible sur : <http://economierurale.revues.org/686>. Consulté le 2 mai 2013.

⁵² Faure, Guy, Veerabadren, Sendy et Hocdé, Henri, « L'agriculture familiale mise sous normes. Un défi pour les producteurs d'ananas au Costa Rica ? », in *Journées de Montpellier : Les institutions du développement durable des agriculteurs du Sud*, Société Française d'Economie Rurale, 7-8-9 novembre 2005. [En ligne] Disponible sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/62/73/PDF/faure.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

⁵³ Faure, Guy, Veerabadren, Sendy et Hocdé, Henri, « L'agriculture familiale mise sous normes. Un défi pour les producteurs d'ananas au Costa Rica ? », in *Economie Rurale* 303-304-305, janvier-juin 2008, p. 186. [En ligne] Disponible sur : <http://economierurale.revues.org/686>. Consulté le 2 mai 2013.

d'acquisition⁵⁴. Ils signalaient également qu'une mise en conformité avec les législations nationales en matière de droit du travail et de protection de l'environnement constitue l'une des actions nécessaires à l'accomplissement des exigences émanant des normes EurepGAP⁵⁵. Cependant, si nous comparons cette dernière exigence avec ce qui se passe dans la réalité, nous pourrions penser que ces régimes ont peu d'impact réel sur l'amélioration de la protection de l'environnement et le respect des droits des travailleurs, car, comme nous le verrons plus loin, les autorités gouvernementales elles-mêmes ne sont pas assez fermes dans l'exigence faite aux entreprises de respecter la législation nationale en ces matières.

Ces auteurs glissent même une critique directe à l'encontre de l'efficacité des systèmes de normes, lorsqu'ils affirment que le sens de ces dernières « *est souvent détourné car répondre à des critères quantitatifs ne garantit pas une volonté de développer une démarche conforme aux objectifs visés par la certification. La certification environnementale ISO 14001 n'empêche pas les entreprises de production d'ananas d'employer des techniques très agressives pour le milieu naturel (suppression de tous les arbres, création de puissants réseaux de drainage provoquant des inondations fréquentes en aval, utilisation massive de pesticides contaminant les eaux et multiplication des passages d'outils agricoles pour la préparation du sol comme pour la fertilisation et traitements phytosanitaires...)* »⁵⁶.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 187.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 186-187.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 190.

II. L'Etat comme facilitateur

L'Etat costaricien a joué un rôle très important, en tant que facilitateur, dans le processus de concentration de terres par des compagnies productrices d'ananas. Comme nous le verrons à travers différents exemples, c'est l'Etat qui s'est ajusté aux exigences des entreprises et non l'inverse. C'est l'Etat qui a dansé au rythme de la musique jouée par les entreprises et non pas à l'inverse. L'Etat a contribué avec les entreprises à expulser des paysans (A), en signant des baux avec elles (B), mais surtout, en manquant d'appliquer la législation environnementale à celles-ci, comme par exemple dans le cas de l'évaluation d'impact environnemental (C), et même en essayant d'adapter cette législation et les politiques publiques aux exigences des entreprises (D).

A. Expulsions de paysans

Quelques cas d'expulsions des paysans des terres qu'ils occupent afin de les transférer à des entreprises productrices d'ananas ont été documentés par Gabriela Cuadrado Quesada et Soledad Castro Vargas dans un article publié en 2009⁵⁷. Elles font référence, par exemple, au cas de 300 familles de Peje de Siquirres, à qui l'Institut de développement agraire (IDA) avait demandé de rendre les parcelles qu'il leur avait attribuées, et ce dans le but de donner la terre à des entreprises productrices d'ananas. Dans un autre cas, elles racontent que des paysans de la zone sud ont été expulsés par les autorités publiques au motif qu'ils se trouvaient dans une zone humide, mais les terres ont par la suite été mises dans les mains d'une entreprise productrice d'ananas.

B. Baux

Il y a à peu près 30 ans, l'Institut de développement agraire (IDA) a signé un bail avec PINDECO sur environ 300 hectares à Buenos Aires de Puntarenas, dans la zone sud du pays, bail qu'ils ont continué de renouveler jusqu'à présent⁵⁸. Le fondement légal cité dans le bail n'a pas pu être connu lors de cette recherche, puisque nous n'avons pas pu avoir accès ni au bail original ni aux contrats de renouvellement du bail. Cependant, quelques articles de la loi sur les terres et la colonisation du 14 octobre 1961⁵⁹ faisaient mention à la possibilité pour l'IDA d'octroyer des baux sur les terrains qu'il administre⁶⁰. Aujourd'hui, l'IDA a été transformé en l'Institut de développement rural (INDER) par la loi du 11 mai 2012⁶¹, laquelle fait également référence à la possibilité pour cet institut d'octroyer des baux sur les terrains sous son administration⁶².

⁵⁷ Cuadrado Quesada, Gabriela et Castro Vargas, Soledad, « La expansión del monocultivo de piña en detrimento de los derechos humanos », in Emanuelli, Maria Silvia, Jonsén, Jennie, et Monsalve Suárez, Sofía, *Azúcar roja, desiertos verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL et SAL, 2009, p. 173. [En ligne] Disponible sur : http://www.agroeco.org/socla/pdfs/Azucar_Roja_Desiertos_Verdes.pdf. Consulté le 26 avril 2013.

⁵⁸ Agüero Rojas, Mercedes, « IDA negocia canje de tierras », in *Al Día*, San José, 26 mars 2005. [En ligne] Disponible sur : http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/marzo/26/nacionales5.html. Consulté le 12 avril 2013.

⁵⁹ Loi n° 2825.

⁶⁰ Articles 16, 55, 63 alinéa 1), 83 alinéa b) et 176. Egalement le Transitoire 3 et le Chapitre X qui avait été abrogé par la loi forestière du 25 novembre 1969, n° 4465.

⁶¹ Loi n° 9036.

⁶² Articles 16 alinéas a), c), e) et f), 24 alinéas d) et e), 26 alinéa e), 34 alinéa g), 45 alinéa a), 46 et les articles 50 et suivants de la Section IV.

Le contrat entre l'Etat et PINDECO est mal perçu par les communautés locales, qui disent ne pas comprendre pourquoi ces terres n'ont pas été distribuées par l'Etat à des paysans⁶³. Dans un article de presse de 2005⁶⁴, le président de l'IDA avait soutenu qu'il était impossible de diviser ces terres en parcelles afin de les distribuer entre des paysans car elles ne servaient que pour la production d'ananas. Dans le même article, le représentant de PINDECO a indiqué que si l'IDA voulait enlever ces terres à PINDECO, il devait lui payer d'abord toute l'infrastructure qui avait été construite par la compagnie.

Enfin, l'on critique aussi le fait que le prix auquel l'IDA loue chaque hectare à PINDECO est très bas, même inférieur au prix auquel l'IDA loue des hectares à des paysans⁶⁵. Dans le même article de presse déjà cité, il a été indiqué qu'en 2005 l'IDA recevait de PINDECO, pour la location des 300 hectares, le montant de 3,7 millions de colones costariciens, ce qui aujourd'hui équivaudrait à environ 7 500 dollars américains.

C. Omission d'appliquer la législation environnementale aux entreprises productrices d'ananas : l'exemple de l'évaluation d'impact environnemental

Si les entreprises productrices d'ananas peuvent dégrader l'environnement et ensuite tirer profit de cette dégradation pour acquérir des terres des agriculteurs et des éleveurs locaux c'est grâce à la complaisance des autorités publiques envers ces entreprises, car ces autorités refusent de leur appliquer les normes juridiques environnementales, qu'il s'agisse de normes préventives du dommage à l'environnement et à la santé ou de sanctions *a posteriori*. A ce sujet, il semble opportun de rappeler ici ce qui a été dit dans l'une des recommandations contenues dans un rapport de 2011 du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale : « *bon nombre des problèmes qui entourent les investissements fonciers internationaux pourraient être résolus par une application plus efficace des politiques et de la législation en vigueur aux niveaux national et local* »⁶⁶.

Dans un rapport de Nicolas Boeglin sur le niveau d'application des décisions des juges concernant la protection de la ressource hydrique⁶⁷, l'auteur, à travers l'analyse du cas de contamination de l'aqueduc rural de Milano et El Cairo de Siquirres par des entreprises

⁶³ Voir Cuadrado Quesada, Gabriela et Castro Vargas, Soledad, « La expansión del monocultivo de piña en detrimento de los derechos humanos », in Emanuelli, Maria Silvia, Jonsén, Jennie, et Monsalve Suárez, Sofía, *Azúcar roja, desiertos verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL et SAL, 2009, p. 173. [En ligne] Disponible sur : http://www.agroeco.org/socla/pdfs/Azucar_Roja_Desiertos_Verdes.pdf. Consulté le 26 avril 2013.

⁶⁴ Agüero Rojas, Mercedes, « IDA negocia canje de tierras », in *Al Día*, San José, 26 mars 2005. [En ligne] Disponible sur : http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/marzo/26/nacionales5.html. Consulté le 12 avril 2013.

⁶⁵ Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, p. 16. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

⁶⁶ HLPE, *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011, p. 11. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

⁶⁷ Boeglin, Nicolas, « Informe final: Nivel de cumplimiento de decisiones judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico », in *Decimosexto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2010 26 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/920-informe-xvi-nivel-de-cumplimiento>. Consulté le 26 avril 2013.

productrices d'ananas, montre bien comment, malgré différentes décisions de la Cour constitutionnelle condamnant les autorités administratives compétentes à appliquer la législation environnementale qu'elles avaient manqué d'appliquer, ces autorités n'ont pris aucune mesure effective afin de contraindre les entreprises à respecter la loi et même de les sanctionner administrativement, civilement ou pénalement⁶⁸. Au contraire, l'auteur démontre l'attitude complaisante des autorités envers ces entreprises. Nous pouvons ajouter, pour montrer cette attitude complaisante de l'Etat costaricien, que, du fait de cette contamination, les communautés de El Cairo et Milano de Siquirres sont, depuis 2007, approvisionnées en eau potable par l'Etat à travers des camions citernes, et ce à la charge de tous les contribuables, et non pas de l'entreprise responsable. De même, la solution proposée par l'Etat pour résoudre définitivement ce problème d'approvisionnement a été de créer un nouvel aqueduc qui a besoin de l'installation d'un certain nombre de kilomètres de tuyaux afin de prélever l'eau plus loin, aménagement également à la charge de tous les contribuables.

Le cas de l'évaluation d'impact environnemental est l'un des plus clairs quant aux omissions des administrations publiques d'appliquer la législation en vigueur aux entreprises productrices d'ananas. Si l'on en croit les différentes voix qui s'élèvent pour dénoncer les abus commis par ces entreprises, on peut affirmer que la pratique récurrente de ces dernières, sous l'œil complaisant des autorités administratives, a été de commencer leurs activités sans avoir obtenu le permis environnemental qui doit être délivré par le Secrétariat technique national environnemental (*Secretaría Técnica Nacional Ambiental*, SETENA) du ministère de l'Environnement et de l'Energie (*Ministerio del Ambiente y Energía*, MINAE) préalablement au commencement de l'ouvrage, du projet ou de l'activité concernés et après soumission de ceux-ci au processus d'évaluation d'impact environnemental (« *evaluación de impacto ambiental* »). Après avoir occasionné des impacts négatifs sur l'environnement et la santé des communautés voisines, certaines de ces entreprises soumettent finalement leurs activités, leurs ouvrages et leurs projets à ce processus et finissent par obtenir le permis environnemental. En ce sens, par exemple, dans la dernière décision du conseil municipal de Guácimo établissant un moratoire contre l'expansion de la culture de l'ananas, il a été affirmé que les entreprises dédiées aux grands projets intensifs ou extensifs de monocultures « *omettent de respecter préalablement les régulations de type environnemental ou ne commencent à les respecter qu'après avoir initié leur projet et leur exploitation, suite à la constatation de dommages et de nuisances déjà occasionnés* »⁶⁹.

Les omissions décrites vont à l'encontre de l'article 17 de la loi organique sur l'environnement du 4 octobre 1995, dont le titre est précisément « évaluation d'impact environnemental », lequel dispose : « *Les activités humaines qui modifient ou qui détruisent des éléments de l'environnement, ou qui génèrent des résidus et des matériaux toxiques ou dangereux, doivent se soumettre à une évaluation d'impact environnemental par le Secrétariat Technique National Environnemental créée par cette loi. Son approbation préalable, de la part de cet organe, sera une condition indispensable afin de pouvoir initier les activités, les ouvrages ou les projets. Les lois et les règlements indiqueront quels activités,*

⁶⁸ Le directeur exécutif de l'Asociación Servicios de Promoción Laboral (Aseprola) dénonce sur le site Web de cette association que lorsque les autorités veulent faire appliquer la loi aux entreprises productrices d'ananas, celles-ci menacent d'arrêter la production et de partir, avec comme conséquence la perte d'emploi pour les travailleurs et d'autres préjudices indirects pour l'économie locale. Salazar Alvarado, Omar, « La producción de piña en Costa Rica ». [En ligne] Disponible sur : <http://aseprola.net/leer.php/145>. Consulté le 26 avril 2013.

⁶⁹ Programa Kioscos Socioambientales, *Moratoria a la siembra de piña 2012 de la Municipalidad de Guácimo, Texto Completo*, Universidad de Costa Rica, San José, 2012, p. 3. [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/moratoriGuácimo/moratoria-Guácimo_web.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

ouvrages ou projets seront soumis à l'évaluation d'impact environnemental ». De cet article se dégage clairement la finalité préventive de cette évaluation. Ladite finalité est anéantie aussi bien par le commencement de la production d'ananas sans avoir obtenu préalablement le permis environnemental, que par l'octroi de celui-ci a posteriori, après que les impacts négatifs – que l'instrument d'évaluation d'impact environnemental avait précisément pour but d'éviter et de réduire au maximum – aient été occasionnés. La logique sur laquelle se base cet instrument est donc renversée au seul bénéfice des compagnies car, même si, en décidant de « régulariser » leur activité plutôt que de clôturer celle-ci et de leur imposer d'autres sanctions plus ou moins fortes on évite de laisser sans emploi les travailleurs et de causer préjudice à d'autres activités économiques qui bénéficient de la présence des entreprises dans la zone, en fin de compte les travailleurs eux-mêmes et les communautés locales en général auront un environnement dégradé et leur bien-être sera affecté négativement.

Différents cas amenés devant le juge permettent d'illustrer à la fois le *modus operandi* des entreprises, et la passivité du SETENA et du MINAE sur la position prise par le juge dans des situations dans lesquelles il avait été saisi pour connaître soit d'un cas où l'on attaquait le fait que l'activité de production d'ananas était menée sans l'existence d'un permis environnemental (1), soit d'un cas où l'on attaquait l'illégalité ou l'inconstitutionnalité de l'octroi de l'un de ces permis postérieurement au commencement de l'activité (2).

- **1. L'inexistence d'un permis environnemental**

Le premier enregistrement d'une saisine du juge au motif que des entreprises productrices d'ananas étaient en train d'opérer sans avoir obtenu un permis environnemental semble être celui d'un recours d'amparo présenté en 2005 contre le MINAE et rejeté par la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 2005-17042 du 14 décembre 2005 en raison de ce que le requérant n'avait pas individualisé l'entreprise qui, d'après lui, se trouvait dans cette situation à Cariari de Pococí.

Dans un autre recours d'amparo présenté devant la Cour constitutionnelle deux ans plus tard, non pas contre une administration publique mais contre un exploitant privé, dans lequel les requérants avançaient que les travaux entamés par celui-ci sur un terrain pour y établir une plantation d'ananas pourraient avoir affecté négativement la zone de recharge de l'aquifère utilisé par l'aqueduc rural de Santa Rosa de La Rita de Pococí, cette cour, dans sa décision n° 2007-18035 du 14 décembre 2007, a reproché à l'exploitant le fait de ne pas avoir réalisé une évaluation d'impact environnemental ainsi que des études hydrogéologiques prenant en compte l'existence des puits qui fournissent en eau ledit aqueduc et l'utilisation de l'eau qui en est extraite. La Cour a considéré que, du fait de cette omission, l'exploitant avait violé les droits fondamentaux à un environnement sain et écologiquement équilibré, à la santé et à la vie, déclarant en conséquence fondé le recours et ordonnant au défendeur de s'abstenir de réaliser toute action tendant à poursuivre le projet de plantation d'ananas jusqu'à ce que lesdites études aient été réalisées et que le SETENA ait octroyé le permis environnemental. Cette décision reflète bien ce que doit être l'application d'une logique préventive en matière de protection de l'environnement, non seulement parce que la Cour a considéré nécessaire la réalisation d'une évaluation d'impact environnemental avant le commencement de l'activité, mais aussi parce qu'elle a ordonné l'arrêt de cette activité tant que ladite évaluation n'avait pas été réalisée et approuvée par le SETENA.

Dans un recours d'amparo présenté devant la Cour constitutionnelle en 2005 contre diverses administrations publiques et contre quatre entreprises productrices d'ananas de la région

Huetar Caribe – Grupo Frutex S.A. (Siquirres), Piña Frut S.A. (Pococí) et Sebastopol S.A. et Piñas del Bosque S.A. (Guácimo) – la Cour constitutionnelle, dans sa décision n° 2008-5689 du 11 avril 2008, a estimé que les articles 21 – droit à la vie – et 50 – droit à un environnement sain et écologiquement équilibré – de la Constitution avaient été violés car, mis à part le cas de Piñas del Bosque S.A., pour lequel il avait été prouvé devant la Cour qu’un permis environnemental lui avait été délivré par le SETENA, *« aussi bien le ministère de l’Environnement et de l’Energie que le Secrétariat Technique National Environnemental ont eu un rôle complètement passif face à l’activité de production d’ananas développée par les entreprises Piña Frut S.A., Sebastopol S.A et la finca Babilonia du Grupo Frutex S.A., car, tel qu’il a été dit auparavant dans les rapports présentés à cette Cour, ces institutions ont démontré une méconnaissance presque totale de l’activité exercée par ces entreprises »*. Cependant, dans cette décision la Cour a mal appliqué la logique préventive car, loin d’ordonner au SETENA et au MINAE d’ordonner à ces trois compagnies de ne pas poursuivre leurs activités tant que le SETENA ne leur avait pas octroyé de permis environnementaux, elle s’est limitée à ordonner de déterminer immédiatement si ces trois entreprises étaient obligées de présenter une évaluation d’impact environnemental et, s’ils trouvaient que c’était le cas, d’informer leurs représentants de procéder à la présentation d’une telle évaluation.

Dans un recours d’amparo présenté en 2007 contre diverses administrations publiques et contre Hacienda Ojo de Agua S.A. à propos de la contamination, par l’activité de production d’ananas menée par cette entreprise, des sources qui fournissent en eau l’aqueduc rural de El Cairo et de Luisiana de Siquirres, les requérants ont invoqué, parmi leurs arguments, le fait que ladite entreprise ait commencé sa production d’ananas en 2000 sur une surface d’environ 20 hectares, s’étalant postérieurement jusqu’à environ 300 hectares, le tout sans avoir obtenu un permis environnemental de la part du SETENA. Dans leurs rapports respectifs présentés devant la Cour constitutionnelle, le MINAE et le SETENA ont informé la Cour qu’à la date du rapport aucune demande de permis environnemental pour un projet de plantation d’ananas n’avait été présentée par Hacienda Ojo de Agua S.A. Pour sa part, cette entreprise a indiqué à la Cour qu’elle avait initié la production d’ananas bien avant que la législation ait établi l’obligation de présenter une évaluation d’impact environnemental pour des plantations agricoles et qu’en conséquence, elle n’était pas concernée par ladite obligation. Postérieurement, en février 2009, le SETENA a présenté un deuxième rapport, indiquant, dans le même sens que l’entreprise, que le SETENA n’était pas légalement compétent pour évaluer les impacts environnementaux potentiels qui auraient pu être provoqués par les activités de cette entreprise car, en l’espèce, il s’agissait d’activités qui étaient déjà en opération et non pas de nouveaux projets, comme l’exigent les normes applicables. Cependant, ce qui est le plus étonnant, est que la Cour constitutionnelle, même si elle a déclaré fondé le recours par sa décision 2009-9040 du 29 mai 2009, n’a fait aucune référence au fait que Hacienda Ojo de Agua S.A. n’a jamais disposé d’un permis environnemental du SETENA pour réaliser sa production d’ananas. La Cour a ordonné, de façon générique aux administrations concernées par le recours, de prendre toutes les actions nécessaires avec pour objectif d’éliminer la cause de la pollution et d’assainir les sources d’eau contaminées, chacune d’entre elles devant *« déterminer, selon ses propres compétences légales, tant les actions individuelles qu’elles sont obligées d’effectuer dans le cadre d’un plan unique, que celles à réaliser de façon conjointe en tant que parties intégrantes de l’Administration de l’Etat »*. Comme principal responsable dudit plan, elle a désigné le ministère de la Santé. Il convient cependant de souligner que la Cour a rappelé aux administrations concernées qu’elles pouvaient ordonner toutes les actions techniquement et scientifiquement destinées à l’entier assainissement et purification de l’eau des sources contaminées, *« ce qui implique*

d'ordonner à l'entreprise Ojo de Agua S.A. de respecter les périmètres de protection établis par la loi, et même, si nécessaire, de lui interdire complètement l'utilisation de produits chimiques dans sa plantation et même d'aller jusqu'à ordonner la fermeture immédiate de celle-ci, si cette entreprise ne respectait pas, de quelque façon que ce soit, les ordres et les instructions qui lui ont été adressées ».

Un cas similaire est celui du recours d'amparo présenté en 2008 contre l'entreprise Frutas de Exportación Frutex S.A. et contre diverses administrations publiques pour la contamination, par l'activité de production d'ananas menée par cette entreprise, des sources qui fournissent en eau l'aqueduc rural de Milano de Siquirres. A cette occasion, les requérants ont invoqué, parmi leurs motifs, le fait que ladite entreprise ait commencé sa production d'ananas autour de l'année 2000 sur une surface d'environ 20 hectares, s'étalant postérieurement jusqu'à plus de 700 hectares, le tout sans avoir eu un permis environnemental de la part du SETENA. Dans son rapport présenté devant la Cour constitutionnelle, le MINAE a informé la Cour qu'à la date du rapport, l'entreprise avait présenté devant le SETENA des documents pour l'évaluation des impacts environnementaux de divers projets, parmi lesquels celui de « changement d'activité agricole d'élevage à production d'ananas Finca Fortaleza » et celui de « drainage agricole Finca Babilonia », mais que les deux cas se trouvaient encore à l'étude devant le SETENA et donc qu'aucun permis environnemental ne leur avait été délivré. Dans des termes similaires à ceux de la décision n° 2009-9040 du 29 mai 2009 déjà étudiée, la Cour constitutionnelle a déclaré fondé ce recours par sa décision n° 2009-9041 de la même date, mais n'a fait aucune référence au fait que Frutas de Exportación Frutex S.A. n'ait jamais disposé d'un permis environnemental du SETENA pour réaliser sa production d'ananas. Enfin, elle a émis des ordres aux administrations concernées dans des termes identiques à ceux mentionnés dans la décision préalablement citée.

Dans un autre recours d'amparo, présenté en 2009, où le requérant invoquait comme moyens, d'une part, que sur le terrain de sa voisine avait été établie une plantation d'ananas sans que les autorités compétentes aient octroyé les permis respectifs, tel que le permis environnemental, et d'autre part, que lesdites autorités avaient omis d'exercer leurs fonctions de surveillance et de contrôle afin d'éradiquer cette activité réalisée de façon illégale, la Cour constitutionnelle a déclaré fondé le recours, par décision 2009-9976 du 23 juin 2009, car elle a estimé que le droit à un environnement sain et écologiquement équilibré consacré à l'article 50 de la Constitution avait été atteint au motif que le SETENA avait omis d'octroyer le permis environnemental avant que ne soit établie une plantation d'ananas sur le terrain du défendeur, projet pour lequel il n'existait même pas de document d'évaluation d'impact environnemental présenté devant le SETENA. Par ailleurs, quant aux obligations de surveillance et de contrôle du SETENA, la Cour a estimé, contrairement aux arguments avancés par celui-ci, que ces obligations revenaient à cet organe même dans les cas où aucun document d'évaluation d'impact environnemental ne lui a été présenté pour un projet, une activité ou un ouvrage spécifique⁷⁰. De ce fait, la Cour a ordonné au MINAE et au SETENA d'émettre les ordres nécessaires et de prendre les mesures pertinentes relevant de leurs compétences – en réalisant des inspections et des études appropriées – afin d'écarter la

⁷⁰ De façon plus générale, au sujet de la surveillance et du contrôle, la *Procuraduría General de la República* – organe chargé de clarifier à l'administration publique le contenu de textes législatifs, et dont les avis ont force contraignante pour celle-ci – a affirmé, dans son avis C-81-2009 du 20 mars 2009 : « *Les activités agricoles que par leur magnitude ou leur transcendence environnementale soient obligées de demander des autorisations ou des permis environnementaux – par exemple une étude d'impact – sont assujetties au contrôle et à la vigilance des autorités du ministère de l'Environnement, de l'Energie et des Télécommunications* ».

possibilité que, dans le terrain propriété du défendeur, soient réalisées des activités qui altèrent ou qui mettent en danger l'environnement.

Dans un autre recours d'amparo présenté aussi en 2009, cette fois-ci contre le ministère de la Santé et le Tribunal environnemental administratif, la Cour constitutionnelle a estimé, dans sa décision n° 2010-4949 du 12 mars 2012, que le fait que deux entreprises aient réalisé des activités de production d'ananas à Berlin de Los Chiles de Upala sans avoir obtenu ni le permis environnemental octroyé par le SETENA ni le permis sanitaire délivré par le ministère de la Santé constituait une violation grossière aussi bien du droit à un environnement sain et écologiquement équilibré que du droit à la santé. Elle a donc déclaré fondé le recours et a ordonné au représentant du ministère de la Santé, entre autres, de prendre les mesures correctives se dégageant des inspections que ce ministère réalise, *« y compris la clôture de l'activité de production d'ananas dans la Finca Berlin de Los chiles s'il est constaté qu'elle ne dispose pas du permis environnemental »*. La Cour a même ordonné aux représentants des compagnies concernées de *« paralyser les activités ayant rapport avec la production d'ananas qui ne disposent pas des permis respectifs »*. Ce contentieux constitue un bon exemple d'une correcte application par la Cour constitutionnelle du principe préventif.

Dans un recours d'amparo présenté en 2008 par le maire de Guácimo contre Agroindustrial Tico Verde S.A. et le SETENA, le requérant a invoqué comme motif que, bien que cette compagnie a initié en 2005 le processus devant le SETENA pour l'octroi d'un permis environnemental, elle a réalisé des activités de production et d'industrialisation d'ananas sans un tel permis pendant au moins trois ans, que de ce fait elle avait agi sans aucun type de contrôle environnemental et qu'en conséquence elle avait provoqué plusieurs dommages environnementaux. Par ailleurs, bien que le SETENA avait fait état, par une résolution du 12 septembre 2007, des facteurs de risque et d'atteinte à l'environnement et avait ordonné à cette entreprise l'arrêt des activités, non seulement cette résolution n'a jamais été respectée par cette dernière mais, par une résolution du 3 décembre 2007, le SETENA s'est fondé sur des considérations environnementales pour décider que, préférablement à un arrêt brutal des activités, il convenait d'accorder 4 mois à l'entreprise pour procéder à une fermeture technique. Postérieurement, par une résolution du 4 avril 2008, le SETENA a levé l'ordre de fermeture technique et, par une résolution du 10 juin 2008, a octroyé le permis environnemental à Agroindustrial Tico Verde S.A. La Cour constitutionnelle, dans sa décision n° 2011-4512 du 5 avril 2011, prise à la majorité, a déclaré non fondé le recours d'amparo, entre autres, parce qu'elle a estimé qu'il n'existait pas des preuves concluantes quant à la production de dommages environnementaux par ladite entreprise et qu'en conséquence, la violation du droit à un environnement sain et écologiquement équilibré n'avait pas pu être constatée. Cette décision a fait l'objet d'une opinion dissidente partagée par deux des sept magistrats qui composent la Cour constitutionnelle. Dans cette opinion dissidente, les magistrats Armijo Sancho et Cruz Castro se sont fondés sur le constat que la production d'ananas est une activité qui rend très vulnérable l'environnement pour affirmer qu'il n'aurait pas fallu permettre qu'elle soit réalisée sans avoir appliqué les conditions basiques pour la défense de l'environnement. Dans ce sens, ils ont affirmé que *« il est incontestable que l'activité de culture et d'exportation d'ananas a été réalisée sans une étude d'impact environnemental et sans le respect des conditions pour la protection de l'environnement, ce qui est l'évidence d'une grave omission de la part des autorités gouvernementales dans la protection d'un environnement équilibré et de la santé des habitants »*. Ils ont également souligné que *« la solution tardive aux exigences requises par une activité aussi vulnérable comme l'est la culture d'ananas, tel qu'il a été dit, constitue, par elle-même, une violation du droit à un environnement sain et équilibré »*. Par ailleurs, ils ont estimé que des différentes

preuves apportées au dossier se dégagait très clairement le doute quant à l'existence d'un dommage environnemental. Enfin, ils ont fini par affirmer qu'ils comprenaient très bien l'importance de la production et du commerce de l'ananas, mais que cet objectif ne pouvait pas mettre en danger ou causer un dommage à l'environnement ou aux sources d'eau utilisées par un nombre indéterminé de personnes.

- **2. L'existence d'un permis environnemental octroyé à l'encontre du droit à un environnement sain et écologiquement équilibré**

S'agissant des cas où un permis environnemental a été délivré par le SETENA à une personne privée pour l'activité agricole de production d'ananas, la possibilité pour n'importe quel citoyen ou population affectée par cette activité d'attaquer l'acte d'octroi dudit permis, au motif qu'il va à l'encontre du droit à un environnement sain et écologiquement équilibré et même d'autres droits fondamentaux qui lui sont liés comme ceux à la santé et à la vie, a été complètement anéantie par la combinaison de critères exprimés à ce sujet par la Cour constitutionnelle et par le Tribunal de cassation du contentieux administratif.

Quant à la Cour constitutionnelle, dans sa décision de majorité n° 2011-4512 du 5 avril 2011 déjà analysée, par laquelle elle a déclaré non fondé un recours d'amparo présenté contre Agroindustrial Tico Verde S.A. et le SETENA, l'un des motifs invoqués par la Cour pour prendre une telle décision a été que les moyens soulevés par le requérant à l'encontre des différentes résolutions de type technique prises par le SETENA, y compris celle qui a octroyé le permis environnemental, relevait d'une affaire de légalité, non pas de constitutionnalité, et qu'en conséquence, cette cour était incompétente pour se prononcer à ce sujet, les intéressés devant présenter leur demande devant la voie ordinaire.

Cependant, dans la voie ordinaire, lors d'une affaire dans laquelle l'Association de l'aqueduc rural de La Perla de Guácimo et l'Association de développement de La Perla de Guácimo avaient saisi le juge contentieux administratif pour demander, d'une part, la nullité de trois résolutions du SETENA, par lesquelles cet organe avait levé l'ordre de fermeture technique du projet de production d'ananas d'Agroindustrial Tico Verde S.A. et lui avait octroyé le permis environnemental, et d'autre part, l'exécution des autres résolutions de SETENA par lesquelles celui-ci avait ordonné l'arrêt et la fermeture technique de ce projet, en première instance, le Tribunal contentieux administratif a rejeté la requête car il a accepté une exception préliminaire présentée par le représentant de l'Etat et soutenant que l'acte par lequel le SETENA octroie le permis environnemental était un acte « non susceptible de recours » selon la loi générale de l'administration publique, car il s'agissait d'un acte préparatoire d'un autre acte et non pas un acte avec des propres effets. Le Tribunal s'est fondé sur une décision du Tribunal de cassation du contentieux administratif, n° 104-F-TC-2009 du 1^{er} juin 2009, dans laquelle ce dernier avait estimé que le permis environnemental octroyé par le SETENA était un acte préparatoire du permis de construction. Les parties demanderesse ont formulé un recours de cassation dans lequel elles ont avancé que l'acte qui octroie un permis environnemental à un projet de production d'ananas est lui-même un acte final car il n'est pas une condition pour la délivrance d'un permis ou d'une autorisation postérieure quelconque. En d'autres termes, un projet de production d'ananas, pour qu'il soit réalisé dans le cadre de la loi, n'a pas besoin d'une autorisation quelconque après la délivrance du permis environnemental. Cependant, le recours a été déclaré non fondé par la décision n° 29-F-TC-2011 du 22 décembre 2011 du Tribunal de cassation contentieux administratif car ce dernier a estimé que, bien que le permis environnemental fut considéré comme l'acte final de la procédure d'évaluation d'impact environnementale, il ne constituait pas « *un titre habilitant* »

son titulaire à initier l'activité, autrement dit, il n'a pas la caractéristique d'une autorisation par lui-même. Il s'agit d'une condition indispensable à laquelle on doit donner une valeur dans une autre procédure dont le résultat final est l'autorisation pour réaliser une activité, un ouvrage ou un projet déterminé ». Pourtant, ce Tribunal n'a jamais indiqué dans ses raisonnements, s'agissant des projets de production d'ananas, quelle est la procédure dont le résultat final est l'autorisation pour réaliser un tel projet.

D. Adaptation de la législation environnementale et des politiques publiques aux exigences des entreprises productrices d'ananas

Afin de favoriser les entreprises productrices d'ananas pour que celles-ci ne rencontrent pas « d'obstacles » à leur activité, l'Etat est allé encore plus loin que la « simple » omission d'application de la législation environnementale, en essayant d'adapter cette législation et les politiques publiques aux désirs de ces entreprises. Deux exemples illustrent ces intentions.

Tout d'abord, dans un article publié en 2008 à la revue *Ambientico*⁷¹, Gabriela Cuadrado Quesada a dénoncé l'existence de deux brouillons de décret par lesquels le Pouvoir exécutif essayait de « *légaliser la contamination des eaux destinées à la consommation humaine* » en proposant d'établir des seuils de tolérance très élevés pour la présence, dans ces eaux, de deux produits chimiques couramment utilisés par les compagnies productrices d'ananas : le Diurón et le Bromacil. L'auteur a même indiqué que « *les quantités autorisées dans les deux décrets sont beaucoup plus élevées que celles qui ont été registrées jusqu'à présent* »⁷².

Un autre exemple est celui de l'intentionnalité affichée, dans l'une des actions stratégiques du « brouillon final » du Plan d'action pour la production et le commerce responsable de l'ananas au Costa Rica⁷³, de « *diminuer la complexité pour l'octroi de permis environnementaux ainsi que le nombre de plantations qui n'ont pas ce permis, dans un délai maximum d'un an à partir de l'officialisation de ce plan d'action* »⁷⁴. Tel qu'a été rédigée cette phrase, il semblerait qu'on cherche plus à trouver la manière de « légaliser » ou de « régulariser » les plantations d'ananas, même si pour arriver à ce résultat il faut « assouplir » les normes environnementales, qu'à renforcer l'application des normes existantes. Par ailleurs, ce plan d'action est l'un des résultats d'un projet du Gouvernement costaricien géré par le PNUD : la Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica⁷⁵, lequel

⁷¹ Cuadrado Quesada, Gabriela, « Legalización de la contaminación de aguas para consumo humano (caso de diurón y el bromacil) », in *Revista Ambientico: Piña en Costa Rica: Impactos ambientales y sociales*, n° 177, juin 2008, p. 11-12.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica, *Borrador Final: Plan de Acción de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica 2013-2017*, Vicepresidencia de la República de Costa Rica y PNUD, San José, 2013, 53 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/7598_Borrador%20Final%20PAP%202013-2017-1.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁵ Selon son descriptif, « *le projet consiste en une intervention programmée afin de générer un modèle de production et de commerce responsable de l'ananas au Costa Rica géré et fondé à partir d'une plateforme dans laquelle participent activement tous les secteurs concernés par l'enchaînement de ce produit au niveau national et international. L'objectif du projet est de réduire les impacts environnementaux et sociaux négatifs de la production d'ananas au Costa Rica et d'encadrer cette activité économique dans le modèle de développement durable du pays. Le projet servira comme un forum pour déterminer les actions nécessaires à long terme de la part des différents acteurs concernés afin d'appliquer le modèle de production et de commerce responsable pensé. Pour cela il s'appuiera sur des études et de l'assistance technique qui donnent un fondement professionnel au modèle de production responsable proposé* ». PNUD, *Proyecto: Plataforma Nacional de*

a été critiqué et qualifié par des représentants de groupes de la société civile comme « *una cortina de humo* » (« un rideau de fumée »)⁷⁶ ou encore comme « *un maquillaje verde* » (« un maquillage vert »)⁷⁷.

Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica, p. 1. [En ligne] Disponible sur : http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/2283_sa.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁷⁶ Asociación para el Desarrollo Sostenible del Atlántico, « Comunidades del Caribe cuestionan Plataforma de Piña ». [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1506:comunidades-del-caribe-cuestionan-plataforma-de-pina&catid=40:noticias-ambientales&Itemid=60. Consulté le 10 avril 2013.

⁷⁷ Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera (FRENASAPP), « Sobre Plataforma de Comercio y Producción de Piña Responsable ». [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:sobre-plataforma-de-comercio-y-produccion-de-pina-responsable-&catid=40:noticias-ambientales&Itemid=60. Consulté le 3 mai 2013.

III. Moyens des municipalités pour faire face aux déviations de l'administration centrale.

Les communautés affectées par l'expansion « sans contrôle » de la monoculture d'ananas se tournent souvent, en première instance, vers leurs gouvernements locaux, qui sont ceux chargés par l'article 169 de la Constitution d'administrer les intérêts et les services locaux de leurs territoires. Dans certains cas, comme dans celui de la Municipalité de Guácimo ou encore celui de la Municipalité de Pococí, ces gouvernements ont joué un rôle très important à côté des communautés locales pour essayer de contenir l'expansion de cette monoculture et de limiter ces impacts sur l'environnement et sur la santé. Cependant, au regard des cas qui ont été amenés devant les tribunaux, il semblerait que les municipalités n'ont pas toujours su utiliser les moyens légaux dont elles disposent pour contrôler cette activité et pour limiter, par ricochet, la concentration des terres dans leurs territoires. Pour cette raison, nous allons mentionner quatre instruments dont elles disposent : la licence municipale (A), le plan d'occupation du sol (B), les prérogatives de police (C) et les moratoires (D).

A. La licence municipale

La licence municipale est exigée par l'article 79 du Code municipal⁷⁸ aux personnes intéressées à exercer une quelconque activité lucrative. En contrepartie, ces personnes sont contraintes au paiement d'une taxe. Elle constitue un moyen pour lutter indirectement contre la concentration des terres dans le sens où, préalablement à sa délivrance, les municipalités doivent constater l'existence de l'un des motifs, établis à l'article 81 de ce code, en présence desquels sa délivrance doit être refusée. En effet, cette disposition établit que la licence municipale ne pourra être refusée que « *si l'activité est contraire à la loi, à la morale ou aux bonnes mœurs, si les conditions légales et réglementaires n'ont pas été remplies, ou si l'activité, en raison de son situation physique, n'est pas autorisée par les lois ou, à défaut, par les règlements municipaux en vigueur* ». Sur la base de cet article, il semble possible d'interpréter que les municipalités pourraient refuser d'octroyer une licence municipale, par exemple, si le projet ne dispose pas d'une licence environnementale octroyée par le SETENA après approbation de l'instrument d'évaluation d'impact environnemental exigé par cette dernière, ou s'il ne dispose pas d'une licence sanitaire de fonctionnement octroyée par le ministère de la Santé.

Selon la *Procuraduría General de la República*⁷⁹, les municipalités ne pourraient pourtant pas se servir des licences municipales afin de promouvoir ou de restreindre l'exercice d'une activité lucrative quelconque car ces licences ont un but fiscal et non pas de planification ou de mise en œuvre d'une politique de développement. Elles ne pourraient non plus s'en servir pour additionner ou créer une nouvelle condition.

Pour la Cour constitutionnelle, la possibilité de refuser l'octroi d'une licence municipale est une forme d'exercice de la prérogative de contrôle de l'administration sur l'activité, lequel ne se bornerait pas au simple constat d'avoir présenté les documents exigés par la municipalité, mais s'étendrait à l'analyse du cas concret par rapport aux informations contenues dans lesdits documents : « *Ce tribunal ne partage pas le critère exprimé par le requérant dans le sens où le refus motivé d'octroyer une licence constitue, par elle-même, une lésion à un droit fondamental quelconque de l'intéressé car (...) la délivrance ou la non délivrance d'un*

⁷⁸ Loi du 30 avril 1998, n° 7794.

⁷⁹ Avis C-81-2009 du 20 mars 2009.

*permis obéit fondamentalement à la satisfaction d'une série de conditions par l'intéressé, ce qui détermine, en définitive, que la décision bascule dans un sens ou dans un autre, après analyse des conditions du demandeur et des circonstances de temps et d'espace, de façon à ce que si le demandeur ne les remplit pas ou que lesdites circonstances ne le permettent pas, le permis ne pourrait pas être délivré. Ce refus ne peut pas être considéré comme une sanction ou une punition car le contraire impliquerait de nier à l'administration la faculté de contrôle sur l'activité et, en conséquence, toute personne pourrait l'exercer de la façon qu'elle veut et là où elle l'entend convenable, ce qui constituerait une menace contre les droits fondamentaux du reste des citoyens et contre la vie en société elle-même*⁸⁰». Dans le même sens, après analyse de différentes décisions de cette Cour, la *Procuraduría General de la República* est arrivée à la conclusion que « *pour l'obtention d'une licence municipale pour l'exercice d'une activité commerciale, non seulement l'établissement devra remplir les conditions exigées par l'ordre juridique, mais également l'administration devra évaluer les circonstances de temps et d'espace dans lesquelles l'on prétend exercer l'activité commerciale demandée afin de déterminer si elle est autorisée* »⁸¹.

Cependant, la prérogative d'établir des impôts est exclusive de l'Assemblée législative, aux termes de l'article 121, alinéa 3), de la Constitution. C'est sur ce fondement que la Cour constitutionnelle a estimé que la soumission de l'exercice d'une quelconque activité lucrative à l'octroi d'une licence municipale ne relève pas exclusivement de la volonté des municipalités, lesquelles ne disposent que de l'initiative de formulation, de création, de modification et d'extinction des taxes municipales⁸². Sur cette base, la *Procuraduría General de la República* a élaboré le critère selon lequel l'octroi d'une licence municipale, établie à l'article 79 du Code Municipal, « *n'est possible que lorsque l'activité lucrative est prévue par la loi spécifique sur les taxes municipales émise pour chaque municipalité. En d'autres termes, il est possible d'exercer des activités lucratives qui ne soient pas soumises à la licence municipale car n'étant pas prévues dans la loi spécifique afférente* »⁸³.

B. Le plan d'occupation du sol

Le plan d'occupation du sol (« *plan regulador* ») est l'instrument de planification du territoire des municipalités. Son régime est établi dans la loi sur la planification urbaine du 15 novembre 1968⁸⁴.

D'après la *Procuraduría General de la República*⁸⁵, il est possible pour les municipalités de réglementer, à travers le plan d'occupation du sol, les types d'activités agricoles sur leurs territoires. Cependant, elle avertit que si ce que la municipalité cherche est la restriction absolue d'un certain type d'activité, cette décision doit être fondée sur des critères scientifiques et techniques, car autrement elle deviendrait irraisonnable et donc inconstitutionnelle.

C. Les prérogatives de police des municipalités

⁸⁰ Décision n° 1993-2604 du 26 août 1993.

⁸¹ Avis C-81-2009 du 20 mars 2009.

⁸² Dans ce sens, voir la décision de la Cour constitutionnelle n° 2003-15391 du 19 décembre 2003.

⁸³ Avis C-81-2009 du 20 mars 2009.

⁸⁴ Loi n° 4240.

⁸⁵ Avis C-81-2009 du 20 mars 2009.

Un autre moyen à disposition des municipalités est l'exercice des prérogatives de police. En effet, sur la base de l'exercice de ces prérogatives, *la Procuraduría General de la República*⁸⁶ a affirmé que les municipalités sont compétentes pour surveiller le bon fonctionnement des activités qui se déroulent dans leur territoire et que, dans ce sens, elles pourraient procéder à la fermeture d'installations ou de terrains qui sont utilisés pour des activités qui ne disposent pas des licences environnementales ou sanitaires exigées par la loi, en raison du danger qu'elles représentent pour la santé humaine. Pour les activités disposant desdites licences, si les municipalités estiment qu'elles sont réalisées en contradiction avec ce qui leur a été autorisé, l'exercice desdites prérogatives se traduit par la présentation de plaintes devant les autorités qui les ont délivrées, afin que celles-ci vérifient la situation et déterminent les mesures à prendre, ce qui pourrait aller jusqu'à la fermeture des installations ou l'arrêt des activités.

D. Les moratoires

Les moratoires semblent avoir été l'instrument le plus utilisé par les municipalités pour essayer de contenir l'expansion « sans contrôle » de la monoculture de l'ananas, même si, à notre connaissance, ils n'ont été utilisés que par deux municipalités : Guácimo et Pococí, et que, dans aucun des deux cas la concentration des terres par les entreprises productrices d'ananas ne figure parmi les motifs principaux invoqués comme fondement par ces municipalités.

En 2008, pour la première fois, la municipalité de Guácimo a pris la décision d'établir un moratoire temporaire à la délivrance de nouvelles autorisations concernant la production et la commercialisation d'ananas sur son territoire⁸⁷. Depuis, elle n'a pas cessé de le renouveler⁸⁸. A chaque fois, la condition qu'elle a établie pour faire cesser le moratoire a été la remise, par les agences publiques compétentes, des études techniques qu'elle leur avait demandées à différents moments.

Actuellement se trouve en vigueur la décision du Conseil municipal de Guácimo du 27 avril 2012, par laquelle cette municipalité a décidé de l'application d'un moratoire de 24 mois, pouvant être prorogé indéfiniment, contre « *les semailles et l'établissement de nouvelles zones pour l'exploitation, la production et l'agro-industrie de monocultures extensifs et intensifs (...)* »⁸⁹. Aux termes de cette décision, à partir de sa publication au journal officiel, la municipalité de Guácimo se trouve dans l'impossibilité « *de donner cours et d'approuver des permis municipaux, des permis de conversion des terres à d'autres usages et des permis d'utilisation de la terre, ainsi que d'octroyer des permis de construction dans le cadre*

⁸⁶ Avis C-81-2009 du 20 mars 2009.

⁸⁷ Décision du 2 septembre 2008, publiée au journal officiel n° 246 du 19 décembre 2008. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2008/12/19/COMP_19_12_2008.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁸⁸ Décision du 17 mars 2009, publiée au journal officiel n° 78 du 23 avril 2009. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2009/04/23/COMP_23_04_2009.pdf. Consulté le 27 avril 2013, décision du 9 mars 2010, publiée au journal officiel n° 72 du 15 avril 2010. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2010/04/15/COMP_15_04_2010.pdf. Consulté le 27 avril 2013, décision sans date indiquée, publiée au journal officiel n° 80 du 27 avril 2011. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2011/04/27/COMP_27_04_2011.pdf. Consulté le 27 avril 2013, décision du 11 octobre 2011, publiée au journal officiel n° 215 du 9 novembre 2011. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2011/11/09/COMP_09_11_2011.pdf. Consulté le 27 avril 2013, et décision du 27 avril 2012, publiée au journal officiel n° 107 du 4 juin 2012, p. 85. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/06/04/COMP_04_06_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁸⁹ Journal officiel n° 107 du 4 juin 2012, p. 85. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/06/04/COMP_04_06_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

d'activités ayant un rapport direct ou dérivé avec des semailles, de l'expansion, de l'industrialisation, de l'exportation, de la distribution et de la commercialisation de l'ananas (...), sans préjudice des permis déjà octroyés »⁹⁰.

L'absence d'application de la législation, ainsi que d'action transparente des institutions responsables, de même que la passivité institutionnelle, figurent parmi les raisons que la municipalité de Guácimo a invoquées comme fondement de cette décision⁹¹. Concrètement, la municipalité s'est fondée sur les critères préventif et de précaution, établis à l'article 11 de la loi sur la biodiversité du 30 avril 1998⁹², pour décider de maintenir en vigueur le moratoire jusqu'à ce que les institutions publiques compétentes lui aient communiqué les résultats des études techniques qu'elle leur avait demandées depuis la décision du conseil municipal du 9 mars 2010, car cette omission l'empêchait de planifier son territoire sur des critères scientifiques et techniques, concernant les zones qui seraient ou qui ne seraient pas aptes à l'établissement de cultures d'ananas et d'autres monocultures⁹³.

Dans le cas de la municipalité de Pococí, le moratoire prend plutôt la forme d'une sorte de suspension indéfinie, car celle-ci n'est pas assortie d'une condition qui le ferait cesser. La municipalité n'a même pas utilisé le terme moratoire pour nommer son acte, mais celui de « *politique* ». Aux termes de la décision du Conseil municipal du 12 mars 2012, « *à partir de la publication au journal officiel de cette décision, la municipalité de Pococí n'octroiera pas des permis municipaux, n'autorisera pas des enlèvements de terre, n'octroiera pas des permis de construction pour des activités ayant rapport avec les semailles, l'expansion, l'industrialisation, l'exportation, la distribution et la commercialisation interne d'ananas dans son territoire, sans préjudice des permis octroyés avant l'émission de cette politique* »⁹⁴. Cependant, la Cour constitutionnelle, par sa décision n° 2572-2013 du 22 février 2013, dont les raisons n'ont pas encore été rendues publiques, a déclaré inconstitutionnelle cette décision du Conseil municipal de Pococí.

La municipalité de Pococí avait fondé sa décision essentiellement sur une étude relative aux conséquences négatives de la culture d'ananas dans une autre zone géographique du pays, parmi lesquelles figuraient « *un accroissement négatif des indicateurs de développement social et une contraction de la classe moyenne et une polarisation entre des grands et riches propriétaires et des pauvres salariés* », et sur une comparaison des aspects négatifs de la production d'ananas par rapport à la production de la banane⁹⁵.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Programa Kioscos Socioambientales, *Moratoria a la siembra de piña 2012 de la Municipalidad de Guácimo, Texto Completo*, Universidad de Costa Rica, San José, 2012, p. 6-7. [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/moratoriGuácimo/moratoria-Guácimo_web.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁹² Loi n° 7788.

⁹³ Journal officiel n° 107 du 4 juin 2012, p. 85. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/06/04/COMP_04_06_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁹⁴ Journal officiel n° 82 du 27 avril 2012, p. 68. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/04/27/COMP_27_04_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

⁹⁵ Journal officiel n° 82 du 27 avril 2012, p. 67-68. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/04/27/COMP_27_04_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

IV. Conclusion

Le phénomène de concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas au Costa Rica, à l'égard duquel la possibilité de qualification comme « accaparement de terres » reste encore un peu floue même s'il en présente incontestablement certaines caractéristiques, a été une conséquence indirecte de l'expansion incontrôlée des monocultures de ce produit, laquelle a été essentiellement influencée par le modèle agro-industriel adopté par le pays et a été possible grâce aux omissions des autorités publiques dans l'application de la législation environnementale au profit de ce modèle.

Le problème est encore plus complexe que ce qui a pu être présenté dans le présent article. Plusieurs pistes de recherche restent encore à creuser, comme par exemple la délimitation et l'articulation des compétences de toutes les institutions qui devraient intervenir pour contrôler les impacts d'une activité agricole aussi agressive pour l'environnement que celle de la production d'ananas. Nous avons évoqué ici les compétences du SETENA du MINAE et des Municipalités, mais il faudrait encore bien cerner, par exemple, les compétences du Département des eaux du MINAE, du ministère de la Santé, notamment en ce qui concerne les autorisations sanitaires qu'il octroie, de l'Institut costaricien des aqueducs et des égouts (AyA), du Service national des eaux souterraines, de l'irrigation et du drainage (SENARA) et de l'Institut national en innovation et transfert de technologie agricole et d'élevage (INTA) du ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAG). Dans les cas, par exemple, du ministère de la Santé et du MAG, ces deux institutions ont informé la Cour constitutionnelle que parmi leurs compétences ne figurait pas l'octroi d'une autorisation quelconque pour l'activité agricole de production d'ananas⁹⁶... Une autre piste de recherche concerne les normes ayant rapport avec cette activité, contenues dans des traités bilatéraux ou multilatéraux de libre échange et d'investissements signés par le Costa Rica.

Enfin, nous envisageons déjà deux possibles solutions pour limiter les possibilités de concentration des terres par des entreprises productrices d'ananas :

- Tout d'abord, commencer par faire appliquer correctement la législation environnementale, aussi bien par les administrations que par les juges.
- En complément, mettre en place ce qu'Alain Karsenty et Symphorien Ongolo ont appelé « *la contractualisation des exploitants familiaux pour l'achat de leurs productions dans une logique de construction de filière intégrée* »⁹⁷, tout en accompagnant cette contractualisation des mesures nécessaires afin d'éviter certains risques pour les agriculteurs, « *notamment en terme d'insécurité alimentaire, si les paysans consacraient toutes leurs terres à la production de produits d'exportations, au détriment des cultures vivrières* »⁹⁸.

⁹⁶ Voir le considérant VIII de la décision de la Cour constitutionnelle n° 2009-9976 du 23 juin 2009.

⁹⁷ Karsenty, Alain et Ongolo, Symphorien, « Les terres agricoles et les forêts dans la mondialisation : de la tentation de l'accaparement à la diversification des modèles ? », in *Agriculture et alimentation : Des champs géopolitiques de confrontation au XXI^e siècle*, Cahier Demeter n° 12, février 2012, p. 105. [En ligne] Disponible sur :

http://agents.cirad.fr/pjjimg/alain.karsenty@cirad.fr/DEMETER_Accaparement_des_terres_et_mondialisation.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 107.

BIBLIOGRAPHIE

Agüero Rojas, Mercedes, « IDA negocia canje de tierras », in *Al Día*, San José, 26 mars 2005. [En ligne] Disponible sur : http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/marzo/26/nacionales5.html. Consulté le 12 avril 2013.

Arauz Beita, Ileana Isabel, *Análisis del Sistema Turístico del Cantón de Buenos Aires: Insumo para un Diseño de Plan de Desarrollo en Turismo Rural*, 2010, 126 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1199/generalidades_canton_buenos_aires.html. Consulté le 19 avril 2013.

Arauz, Luis Felipe, « Informe final: Agricultura: prácticas y desafíos ambientales 2011 », in *Decimotavo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2012, 28 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/informe-actual/informe-por-capitulo/armonia/1221-informe-xviii-agricultura-practicas-y-desafios-ambientales>. Consulté le 26 avril 2013.

Aravena Bergen, Javiera, *La expansión Piñera en Costa Rica: la realidad de los perdedores de la agroindustria exportadora de la piña*, COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, San José, 2005, 56 p. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/wp-content/subidas/2010/03/pub11.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

Asociación para el Desarrollo Sostenible del Atlántico, « Comunidades del Caribe cuestionan Plataforma de Piña ». [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1506:comunidades-del-caribe-cuestionan-plataforma-de-pina&catid=40:noticias-ambientales&Itemid=60. Consulté le 10 avril 2013.

Bach, Oliver, « Informe final: Agricultura, agroforestería y cambio climático », in *Decimoséptimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2011, 21 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/1061-informe-xvii-agricultura>. Consulté le 26 avril 2013.

Boeglin, Nicolas, « Informe final: Nivel de cumplimiento de decisiones judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico », in *Decimosexto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, 2010, 26 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/920-informe-xvi-nivel-de-cumplimiento>. Consulté le 26 avril 2013.

Borras, Saturnino M., Franco, Jennifer C., Kay, Cristobal et Spoor, Max, *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: visto desde una perspectiva internacional más amplia*, FAO, 2011, 65 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/estudios/borras.pdf>. Consulté le 19 avril 2013.

Burnod, Perrine et Colin, Jean-Philippe (coord.), « Grands investissements agricoles et inclusion des petits producteurs : leçons d'expériences dans 7 pays du sud », *Land Tenure Working Paper 23*, Rome et Montpellier, FAO et CIRAD, 2012, 104 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/017/aq004f/aq004f.pdf>. Consulté le 19 avril 2013.

COECOceiba – Amigos de la Tierra Costa Rica, « Piña, mentiras y acaparamiento de tierras », 24 janvier 2013. [En ligne] Disponible sur : <http://coecoceiba.org/pina-mentiras-y-acaparamiento-de-tierras/>. Consulté le 2 mai 2013.

Comité Nacional de Costa Rica de Miembros de la UICN, *Pronunciamento: crecimiento no controlado del monocultivo de piña trae graves consecuencias ambientales y sociales para Costa Rica*, San José, 2012, 4 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/74004. Consulté le 26 avril 2013.

Cuadrado Quesada, Gabriela et Castro Vargas, Soledad, « La expansión del monocultivo de piña en detrimento de los derechos humanos », in Emanuelli, Maria Silvia, Jonsén, Jennie, et Monsalve Suárez, Sofía, *Azúcar roja, desiertos verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL et SAL, 2009, p. 169-175. [En ligne] Disponible sur : http://www.agroeco.org/socla/pdfs/Azucar_Roja_Desiertos_Verdes.pdf. Consulté le 26 avril 2013.

Cuadrado Quesada, Gabriela, « Legalización de la contaminación de aguas para consumo humano (caso de diurón y el bromacil) », in *Revista Ambientico: Piña en Costa Rica: Impactos ambientales y sociales*, n° 177, juin 2008, p. 11-12.

FAO, « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant », in *Perspectives Economiques et Sociales – Synthèses* n° 4, juin 2009, 2 p. [En ligne] Disponible sur : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357f/ak357f00.pdf>. Consulté le 26 avril 2013.

Faure, Guy, Veerabadren, Sendy et Hocdé, Henri, « L'agriculture familiale mise sous normes. Un défi pour les producteurs d'ananas au Costa Rica ? », in *Economie Rurale* 303-304-305, janvier-juin 2008, p. 184-197. [En ligne] Disponible sur : <http://economierurale.revues.org/686>. Consulté le 2 mai 2013.

Faure, Guy, Veerabadren, Sendy et Hocdé, Henri, « L'agriculture familiale mise sous normes. Un défi pour les producteurs d'ananas au Costa Rica ? », in *Journées de Montpellier : Les institutions du développement durable des agriculteurs du Sud*, Société Française d'Economie Rurale, 7-8-9 novembre 2005. [En ligne] Disponible sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/16/62/73/PDF/faure.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera (FRENASAPP), « Sobre Plataforma de Comercio y Producción de Piña Responsable ». [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:sobre-plataforma-de-comercio-y-produccion-de-pina-responsable-&catid=40:noticias-ambientales&Itemid=60. Consulté le 3 mai 2013.

Gómez, Sergio, *Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Santiago, octobre 2011, 55 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/reflexiones.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », *Rapport de GRAIN*, octobre 2008, 13 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.grain.org/fr/article/categorias/14-les-rapports>. Consulté le 22 avril 2013.

HLPE, *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011, 63 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

Karsenty, Alain et Ongolo, Symphorien, « Les terres agricoles et les forêts dans la mondialisation : de la tentation de l'accaparement à la diversification des modèles ? », in *Agriculture et alimentation : Des champs géopolitiques de confrontation au XXI^e siècle*, Cahier Demeter n° 12, février 2012, p. 99-108. [En ligne] Disponible sur : http://agents.cirad.fr/pjjimg/alain.karsenty@cirad.fr/DEMETER_Accaparement_des_terres_et_mondialisation.pdf. Consulté le 22 avril 2013.

Journal officiel n° 246 du 19 décembre 2008. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2008/12/19/COMP_19_12_2008.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 78 du 23 avril 2009. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2009/04/23/COMP_23_04_2009.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 72 du 15 avril 2010. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2010/04/15/COMP_15_04_2010.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 80 du 27 avril 2011. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2011/04/27/COMP_27_04_2011.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 215 du 9 novembre 2011. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2011/11/09/COMP_09_11_2011.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 82 du 27 avril 2012, p. 67-68. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/04/27/COMP_27_04_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Journal officiel n° 107 du 4 juin 2012, p. 85. [En ligne] Disponible sur : http://historico.gaceta.go.cr/pub/2012/06/04/COMP_04_06_2012.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Programa Kioscos Socioambientales, *Moratoria a la siembra de piña 2012 de la Municipalidad de Guácimo, Texto Completo*, Universidad de Costa Rica, San José, 2012, 8 p. [En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/moratoriGuácimo/moratoria-Guácimo_web.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Programa Kioscos Socioambientales, *Moratoria a la siembra de piña 2012 de la Municipalidad de Pococí, Texto Completo*, Universidad de Costa Rica, San José, 2012, 4 p.

[En ligne] Disponible sur : http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/moratoriaPococi/moratoria_Pococi_web.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica, *Borrador Final: Plan de Acción de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica 2013-2017*, Vicepresidencia de la República de Costa Rica y PNUD, San José, 2013, 53 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/7598_Borrador%20Final%20PAP%202013-2017-1.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

PNUD, *Proyecto: Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica*, 4 p. [En ligne] Disponible sur : http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/2283_sa.pdf. Consulté le 27 avril 2013.

Salazar Alvarado, Omar, « La producción de piña en Costa Rica ». [En ligne] Disponible sur : <http://aseprola.net/leer.php/145>. Consulté le 26 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico N° 12*, San José, SEPSA/MAG, 2001, 30 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00029.PDF>. Consulté le 27 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 17*, San José, SEPSA/MAG, 2007, 74 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/sepsa-boletin-estad-17.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 19, Serie Cronológica 2004-2008*, San José, SEPSA/MAG, 2009, 154 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00149.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Boletín Estadístico Agropecuario N° 22, Serie Cronológica 2008-2011*, San José, SEPSA/MAG, 2012, 186 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00305.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021*, San José, SEPSA/MAG, 2011, 84 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00289.pdf>. Consulté le 27 avril 2013.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica, *Síntesis analítica: Situación y tendencias del Sector Agropecuario 2004-2008*, San José, SEPSA/MAG, 2009, 94 p. [En ligne] Disponible sur : <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00220.pdf>. Consulté le 2 mai 2013.

Tristán Donoso, Santander, « El Caso de Costa Rica », in Soto Barquero, Fernando y Gómez, Sergio (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*:

concentración y extranjerización, FAO, Roma, 2012, p. 209-230. [En ligne] Disponible sur : http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf. Consulté le 2 mai 2013.